Background Paper

CANADIAN INSTITUTE FOR INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY

Number 11

January 1987

NUCLEAR DISARMAMENT: THE GORBACHEV INITIATIVE

by John R. Walker

The Iceland summit between Soviet leader Mikhail Gorbachev and US President Ronald Reagan was the most dramatic confirmation of the Russian concern about where the nuclear arms race and the American strategic defence initiative are leading. The linking of the concessions proposed by Gorbachev at the Reykjavik meeting to his insistence on curbing the SDI program caused President Reagan to reject them. However Gorbachev's considerable concessions did suggest that the Soviet leader was serious when he proposed his wide-ranging nuclear disarmament scheme in January 1986.

This Icelandic meeting, proposed by Gorbachev, was billed as a preliminary session to clear the way and spell out the agenda for a major summit meeting in Washington as agreed at the initial Geneva summit in 1985. But Gorbachev went beyond this to make a series of proposals on a range of arms control issues. And these in turn elicited some new counterproposals by President Reagan, all of which foundered in the end over the Star Wars issue.

The two leaders did verbally agree on banning all intermediate range missiles in Europe, while allowing 100 INF missiles to be deployed by the Americans in the United States and 100 Soviet missiles of this type to be kept in Soviet Asia. They also agreed on certain steps towards verification and on freezing short-range missiles in Europe. They agreed to limit each side's strategic nuclear warheads to 6,000 and their nuclear launchers to 1,600. Finally they agreed to the US plan to start a phased accord on nuclear testing, beginning with verification of existing treaties and working towards a comprehensive test ban treaty. But there were differences over the interpretation of the Anti-Ballistic Missile treaty of 1972. In Reagan's view the Gorbachev proposal to confine research on post 1972 developments to the laboratory for 10 years would have killed SDI.

However, all these proposals are said by both sides still to be on the negotiating table and it now will be up to the negotiators at Geneva to see whether any of them can be agreed upon and the Soviet-American summit process continued.

PREVIOUS CALLS FOR DISARMAMENT

In January of 1986 when Soviet leader Mikhail Gorbachev presented his plan for general and complete nuclear disarmament there was a certain amount of skepticism in Western circles. The Soviet Union, it was said, has had a penchant for dramatic, wide-ranging disarmament plans that are designed to impress the public, but which, according to these critics, are neither practical nor realizable.

In the pre-atomic era, the Soviet Union was first off the mark with a proposal for "general and complete disarmament" made by Deputy Commissar for Foreign Affairs Maxim Litvinov in 1927 to the League of Nations preparatory disarmament commission. It was followed the next year by a draft convention, but the Western powers shelved it.

When the United Nations was formed at the beginning of the nuclear age and dedicated to peace and security, the Americans with their Baruch Plan produced the first nuclear disarmament proposal. The Soviet Union quickly followed suit on 19 June 1946 when Soviet Foreign Minister Andrei Gromyko presented the Soviet's contrary grand design for destroying all nuclear stocks, halting production and curbing future violations. However, the atmosphere of fear and mistrust, as each side rushed to develop their atomic weapons, precluded any agreement.

It was not until 10 May 1955 that the Soviets made what the West considered its first "serious" proposal

87-03156/

for comprehensive disarmament, a short-lived prelude to the "spirit of Geneva" at that summer's summit conference.

The next major Soviet initiative toward dismantling all nuclear and conventional forces was made before the UN General Assembly on 18 September 1959 by Nikita Khrushchev, a three-stage, four-year plan, that appeared visionary but helped spark negotiations for several years. From then onwards and throughout the seventies, a fruitful period of arms control negotiations took place. As a result the two superpowers were jointly committed in the preambles to several treaties—the Limited Test Ban Treaty of 1963, the Seabed Treaty of 1971, the Biological Weapons Convention of 1972, and the Anti-Ballistic Missile Treaty of 1972, as well as the unratified Threshold Test Ban Treaty of 1974 and the SALT II Treaty of 1979—to seek general and complete disarmament in nuclear and conventional arms. And in the Non-Proliferation Treaty of 1968 the idea of GCD was a central factor, still to be acted upon by both sides.

But it was not until after the INF and START arms control talks broke down in 1983 with a Soviet walkout, and the rise to power of the youngest Soviet leader in decades, Mikhail Gorbachev, that the Russians returned to the grand design in disarmament proposals, as a means of resuming negotiations with the United States.

In August 1985, the Soviets announced a unilateral moratorium on nuclear testing until the end of that year, and in September tabled wide-ranging proposals at the Geneva arms control talks. In November came the first summit talks between President Ronald Reagan and any Soviet leader, sessions that at least appeared to break the ice in that relationship and suggested some new opportunities for future arms reduction negotiations. On January 1 the Soviet moratorium was extended.

THE GORBACHEV PROPOSALS

Secretary-General Gorbachev's initiative, presented on 15 January 1986, stated that "the Soviet Union is proposing a step-by-step and consistent process of ridding the earth of nuclear weapons, to be implemented and completed within the next 15 years, before the end of this century."

Saying that his country "as early as 1946 was the first to raise the question of prohibiting the production and use of atomic weapons and to make atomic energy serve peaceful purposes for the benefit of mankind," Gorbachev proposed a three-stage process to eliminate nuclear weapons completely.

In the first stage, over the next five to eight years, the USSR and the US would reduce by 50 per cent those nuclear weapons "that can reach each other's territory." Each side would be allowed to retain "no more than 6,000 warheads" on the remaining strategic delivery vehicles. At the same time, the two superpowers would "mutually renounce the development, testing and deployment of space-strike weapons," the United States would join the Soviet moratorium on nuclear testing, and both would urge other states to adhere to such a test ban.

Also as part of stage one, the superpowers would eliminate their intermediate-range missiles in Europe, including Soviet SS-20s and American ground-launched cruise and Pershing II missiles. In addition, Britain and France would pledge "not to build up their respective nuclear arms" and the US would agree not to transfer its strategic or medium-range missiles to any other country.

In the second stage, starting no later than 1990 and lasting five to seven years, "other nuclear powers" would pledge to freeze all their nuclear arms and begin to eliminate any of their weapons installed in other territories, thus commencing the process of multilateral nuclear disarmament.

At the same time, the US and USSR would continue making reductions agreed on during the first stage and take further measures designed to get rid of their medium-range nuclear weapons and freeze their tactical nuclear systems.

Having completed their 50 per cent reductions of strategic launchers, the US and the USSR, along with all other nuclear powers, would eliminate their tactical nuclear weapons with a range of 1,000 kilometres or less. At the same stage, all the major industrial powers would mandatorily become members of the Soviet-American accord on the prohibition of space-strike weapons. All nuclear powers then would agree to stop nuclear weapons tests.

Finally, as an impediment to future weapons technology, there would be a ban, as Gorbachev put it, "on the development of non-nuclear weapons based on new physical principles," weapons whose destructive capacity is "close to that of nuclear arms or other weapons of mass destruction."

In the third stage, beginning no later than 1995, all remaining nuclear weapons would be eradicated and a universal accord drawn up proclaiming that no such weapons should ever again come into being. "By the end of 1999 there will be no nuclear weapons on earth."

In case the Americans or anyone else should be concerned at past Soviet reluctance to verify arms reduction programmes adequately, Gorbachev stated that destruction of weapons would be carried out on an agreed schedule for each stage, and verification would be carried out both by national technical means and through on-site inspection. "The

USSR," he said, "is ready to reach agreement on any other additional verification measures."

Summing up, the Soviet leader stated that "we propose that we should enter the third millenium without nuclear weapons, on the basis of mutually acceptable and strictly verifiable agreements."

Gorbachev made a strong pitch for his method of eliminating nuclear forces as opposed to President Reagan's Strategic Defence Initiative which would, in Reagan's words, make nuclear weapons "impotent and obsolete" by perhaps 2010. "Instead of wasting the next 10-15 years by developing new, extremely dangerous weapons in space, allegedly designed to make nuclear arms useless," the Soviet leader argued, "would it not be more sensible to start eliminating those arms and finally bring them down to zero?"

Emphasizing that his proposals were addressed, as he said, "to the whole world," Gorbachev tossed off a number of other suggestions, helpful to the arms reduction process, that could be initiated more immediately and which could involve many countries other than the US and the Soviet Union.

Referring to his extension of the Soviet moratorium on nuclear tests and his hopes for American cooperation in that field, he urged resumption of the trilateral negotiations, which included Britain, with the aim of drafting a comprehensive test ban treaty. He further expressed the hope that negotiations for a multi-lateral test ban could begin within the forum of the Geneva Conference on Disarmament. He reiterated: "We declare unequivocally that verification is no problem so far as we are concerned." To complete the compass on banning nuclear explosions, he assured the non-aligned countries that the Soviet Union was ready to consult on amending the 1963 Partial Test Ban Treaty to cover underground, as well as underwater, atmospheric and outer space tests.

Although he inveighed against the weaponization of space, he did not propose any separate treaties on space or on anti-satellite weapons. He merely deplored the Star Wars programme and opted verbally for "large-scale projects of peaceful exploration of space by all of mankind."

He did argue that it was feasible, "even in this century" to completely eliminate chemical weapons. He urged that the talks at the Geneva Conference on Disarmament be intensified in order to conclude a convention banning chemical weapons and then destroying the stockpiles.

"We are prepared," he said, "for a timely declaration of the location of enterprises producing chemical weapons and for the cessation of their production." The Soviets were prepared to develop "procedures for destroying the relevant industrial base" and then to eliminate the stocks, all under strict control, "including international on-site inspections."

Gorbachev also had suggestions for the Mutual and Balanced Force Reduction talks in Vienna, as well as the Stockholm Conference on Confidence and Security-Building Measures and Disarmament in Europe. Pointing out that at last a framework for agreement was emerging in Vienna, he stressed adequate validation of any commitment to freeze troops at certain levels. To observe this, aside from national technical means, he proposed that "permanent verification posts could be established to monitor any military contingents entering the reduction zone."

As for the Stockholm talks, he said it was essential "to reduce the number of troops participating in major military manoeuvres notifiable under the Helsinki Final Act." But the bottleneck of these negotiations, he said, was the issue of notifications of major exercises. If agreement could not be reached on air, ground and naval issues now, perhaps a partial solution could be made involving ground and air forces and leaving the naval ones to the next stage of this conference.

Making a direct appeal to the Europeans for his peace initiative, Gorbachev argued that Europe had "a special mission. That mission is erecting a new edifice of detente." He applauded the role of the Europeans, as well as Canadians and Americans, in producing the "new thinking" involved in the Helsinki Final Act.

He also claimed that his disarmament initiative was aimed at providing "security in Asia," but it should not be dependent on resolving the "so-called regional conflicts" in Asia and elsewhere. He did suggest that the funds saved by this sweeping programme of disarmament would make available more funds for development in Third World countries, a timely reminder of the International Conference on Disarmament and Development which had been scheduled for Paris in the summer of 1986, but which has been indefinitely postponed.

Stressing at length the "pivotal" nature of peace and disarmament in Soviet foreign policy, Gorbachev stated that "the Soviet proposals place the USSR and the US in an equal position. These proposals do not attempt to outwit or outsmart the other side. We are proposing to take the road of sensible and responsible decision."

COMMENTARY

What are the aims of this unexpected and ususually detailed proposal for world disarmament from the Soviet leader who has said that the present

is "a crucial turning point" in the life of his country and of the contemporary world? If Gorbachev's words are taken at face value, he seems seriously interested in ending the nuclear arms race. He recognizes, as he said, that the "gift of the energy of the atom" is also "an instrument for the self-annihilation of mankind." The emphasis in his statement on the need to end nuclear testing, the new stress on adequate verification and inspection, and the very obvious concern about the Strategic Defence Initiative (because its corollary would be a Soviet build-up in offensive nuclear forces), all suggest a serious concern about a new cycle in the arms competition between the superpowers.

It is worth noting in this connection that the Soviets have changed their approach to arms control in recent years. With the SALT I and the ABM treaties in the early seventies, there was a minimum of technical detail, reflecting Soviet reluctance to reveal much about their armed forces or to allow constraints on their technology. But, with SALT II in 1979 and with their recent proposals in 1985, there has been a greater willingness to include more technical elements, suggesting greater interest in realistic restraint.

It should always be remembered, however, as Robin Ranger has pointed out, that "the Soviets consistently stressed the political rather than the technical elements of strategic stability" in their approach to arms control and disarmament in the past.

Thus Gorbachev talks about improving the international situation and the need "to overcome the negative, confrontational tendencies that have grown in recent years." He is attempting to refurbish detente by urging the European countries to revive that sense of accommodation. The heavy-handed support of the European peace movement during NATO's deployment of cruise and Pershing II missiles may have backfired, but the Soviets may still hope that the weight of European diplomacy will sway President Reagan from his Star Wars policy. Furthermore, the Soviet proposals have the apparent merit of being a less costly and more reasonable route to nuclear disarmament than the SDI path.

Gorbachev's proposals would also appear to have a domestic political purpose. They were headlined at the 27th Party Congress and touted in the Soviet press as "an epoch-making document in the struggle for peace." The disarmament programme could obviously be aimed at forestalling the necessity of an expensive arms build-up to counter American strategic defence. That would be a costly option that could wreck Gorbachev's plans for modernizing the Soviet economy on which the new regime has placed so much emphasis.

As always in recent exchanges between the superpowers, there is the apparent need to win the propaganda battle. Having lost the rhetorical stakes over which side was to blame for the breakdown of the START talks, the new Soviet regime seems determined to be seen as the side most willing to negotiate. Building on whatever "spirit of Geneva" was resurrected at the summit talks, Gorbachev proposed the expansive disarmament plan so unexpectedly that the Americans were caught without a measured response. It was timed, for global effect, at the start of the United Nations' "International Year of Peace" and just as the Geneva arms talks resumed. Despite the skepticism in some Western official and media circles—the NATO Secretary-General Lord Carrington referred to the proposals as 'nebulous'—the Gorbachev initiative has won public commendation from serious arms control experts in the West.

Unlike the Khrushchev proposal, Gorbachev confines his plan largely to the elimination of nuclear weapons. These are seen as the main threat to mankind, the Soviet security and to the expansion of communism. For the reduction of conventional weapons, Gorbachev seems willing to depend on arms control negotiations, knowing that total disarmament is still a utopian expectation.

His time scale is far more realistic than Khrushchev's four years and his plan is more flexible. None of the stages is tied to a final treaty, and the individual items, like test bans or Euromissile agreements, are open to separate negotiation. Gorbachev, throughout his proposals, pledges his country's willingness to allow open inspection and realistic verification procedures in all agreements. This is a welcome change that should be worth exploring.

Ironically some of the Soviet leader's ideas look very much like old American positions. As former American arms control negotiator Paul Warnke and others have pointed out, the deep cuts of 50 per cent in intercontinental strategic missiles and a 'zero option' in Euromissiles reflect in part proposals of the Reagan administration, while the support for a comprehensive test ban and the opposition to strategic defence reflect American positions of the seventies.

On the surface, there appear to be some areas where Gorbachev gives the impression of going the extra mile. One example is his extension of the Soviet unilateral moratorium on nuclear testing for another three months (and extended again after the Chernobyl disaster) while the Americans are continuing their own tests. The American objection is that such tests are necessary to develop the Strategic Defence Initiative and to assist in the modernization of their nuclear weapons until such systems actually become obsolete or are banned in a bilateral treaty.

Another Gorbachev concession could be his willingness to eliminate intermediate-range nuclear missiles in Europe without linking it to a commitment to drop the Strategic Defence Initiative; only strategic weapons reductions are linked to the banning of Star Wars. Yet in the Iceland talks, Gorbachev linked his INF removals, as well as his willingness to accept partial limits on nuclear testing with a curb on SDI development.

His proposal to reduce strategic launchers by 50 per cent, with a limit of 6,000 warheads, includes another concession: American nuclear forces in Europe are no longer included in this category. (The Americans have always objected to labelling their medium-range aircraft based on land and on aircraft carriers as 'strategic'.) In Reykjavik, President Reagan went along with this limit on strategic warheads.

With his January 15 initiative Gorbachev also modified the Soviet Union's previous INF proposals at Geneva. The USSR had argued that Soviet intermediate-range forces in Europe should be reduced only as far as the level of French and British nuclear forces combined. Gorbachev has said that the USSR is now willing to see all Soviet and American medium-range forces completely removed. While this is happening, he is also willing to allow British and French nuclear weapons to remain in place, so long as neither country builds up its nuclear forces. He has dropped the old insistence that British and French nuclear missiles be counted as part of the total Euromissile arsenal in the negotiations.

One American objection to this part of the plan is that it does not cover the mobile SS-20s based in Asia. Those located on the Kamchatka peninsula can hit Alaska or Hawaii as well as US bases in Japan and South Korea. Furthermore these SS-20s could be transferred back to Europe in a crisis although, since Moscow says the infrastructures for these mobile missiles in Europe would have been destroyed with the missiles under their proposal, it would take some time to re-establish these weapons in Europe. At the Iceland summit, Gorbachev agreed to deal with the Asian objection by limiting Soviet deployment of SS-20s in Soviet Asia to 100 warheads, while the Americans could also keep 100 intermediate-range missile warheads, but only on the US mainland.

Another objection is that France and Britain now are engaged in modernizing their respective missile forces, equipping them with multiple warheads that are independently targetable, thus increasing their nuclear weapons stockpiles in the 1990s by a factor of four or five. Neither Britain nor France is likely to want to halt this process until the superpowers have actually cut back their strategic forces. Furthermore Gorbachev calls upon the United States not to transfer any of its strategic or medium-range missiles to any other countries. The Americans object that this would prevent the transfer of the new Trident missiles to Britain or the shift of any Pershing and cruise missiles to other foreign locations. At Reykjavik, British and French missiles were left out of the agreements reached.

Beyond all these considerations is the general problem of defining what is allowable Star Wars "research." It may be just semantics, but the Russians have used both the terms "development" and "creation" when referring to the question of both sides renouncing the development, testing and deployment of what they call "space strike" weapons. In Article V of the original ABM the Russian term "create" is used in their text. Article V states that "each party undertakes not to develop, test, or deploy ABM systems or components which are sea-based, space-based, or mobile land-based." There is no clear definition of 'research' or even of 'components' in the treaty.

Within the United States this is a controversial issue. Gerard C. Smith, who was the chief US negotiator of the ABM treaty, insists that "it was not our intention that any type of technology for space-based ABM systems could be developed or tested under the treaty." Reagan administration officials, such as Kenneth Adelman, head of the US Arms Control and Disarmament Agency, disagree and argue that a search of all the negotiating papers shows that research, development and testing of Star Wars equipment is allowable under their interpretation of that treaty. At Reykjavik Gorbachev argued that any testing of space elements of anti-ballistic defence in space should be confined to the laboratory, implying that the ABM treaty ought to be amended more precisely.

If the basic aim of the Gorbachev initiative were to halt the SDI process in any way possible, this could be the major stumbling block to any real agreement on this disarmament proposal. This is especially true if the Soviets and the Americans cannot agree on what sorts of research would be permissible under the ABM treaty, or if they cannot agree to amend that treaty to allow certain kinds of research.

Finally, the whole Gorbachev plan faces the Western alliance itself with the question of whether it could carry on without nuclear weapons. The proposal for a new 'zero option' in Europe as put forward by Gorbachev has already raised some familiar West European fears. One is that the US would be decoupled from Western Europe, afraid to come to its defence with strategic nuclear weapons for fear of Soviet retaliation against the continental United States. A second concern is that Western European countries (excepting Britain and France in the first

stage) would have to rely on conventional weapons to deter Soviet and East European forces, which they currently perceive to be numerically superior. Finally there is the fear that, even if SS-20s are removed from Europe, the USSR could still re-assign some of its ICBM strategic missiles to targets in Western Europe.

Officials on both sides of the Atlantic have asked whether European countries are prepared to sacrifice more of their high standard of living to develop the kind of conventional forces which are considered necessary to deter a Warsaw Pact incursion, without the need to rely on nuclear missiles.

But the Gorbachev plan raises an even more fundamental question: can the nuclear genie ever be put back in the bottle? Since nuclear knowledge can never be eliminated, can adequate verification procedures ever be devised so that no country would be able to hide its bomb when all the others had demolished theirs?

As C.G. Jacobsen, a senior researcher of the Stockholm International Peace Research Institute, said about the Gorbachev initiative:

"The nuclear genie is out. To destroy all stocks could be naive, and suicidal. We need to break the arms spiral, and halt the move to forward deployments, minimal warning, and computer dependence. We need to cut redundant arsenals, arsenals that exceed deterrence requirements, and spawn fear, and jitteriness. We must cut. We cannot disarm, or at least not without a radical change in mindsets, East and West. In today's world, Gorbachev's dream, like the Siren songs of Greek mythology, promise danger, not relief."

What is new is that both sides have actually begun to contemplate a 50 per cent reduction in their strategic weapons, an idea unthinkable five or six years ago. This suggests that there are redundant arsenals that can be disposed of without wrecking the military postures of either side.

At the same time there may be military as well as political concerns at the direction technology and strategy are leading us. Questions about the 'Follow On Forces Attack' plan in Europe and debates over the US 'Air/Land Battle' doctrine and their effect on an opponent's strategy are current. The way in which Pershing missiles have cut the reaction time to six to ten minutes with its effect on decision-making are serious concerns. The dependency of modern weapons technology and space reconnaissance and communication of computerization raises urgent questions about the time and facts available for deliberate political decisions and adequate command and control of crisis situations.

But there are the military mindsets, as well as the political ones, to contend with in viewing such a sweeping proposal as Gorbachev's. The offensive strategy that is built into Soviet military thinking and the first-use problem that is always at the back of American military strategy because its conventional forces in Europe depend on it, may be roadblocks to seeking the kind of disarmament proposed here. There is little public evidence in NATO military circles of a serious debate on the possibilities of minimum deterrence as either politically or militarily practicable as yet. Certainly Soviet military circles have been more interested in nuclear and conventional buildup in recent years than in debating nuclear deterrence at a minimal level.

An example of how the NATO military adheres to the status quo, unless the Americans favour change, is the experience of Canada's Admiral Robert Falls. When he was chairman of NATO's military committee, he found himself roundly censored in 1983 for publicly suggesting that NATO could rid itself of a lot of unuseable nuclear weapons and could even unilaterally reduce its nuclear weaponry by 50 per cent, without harming its defences.

There is also the political problem of Western Europe's continuing fear of being de-linked from the American strategic forces. This was the basis of the Pershing and cruise missile deployment decision of 1979, a move that of itself created problems in the cohesion of the alliance. Linkage has again raised its head, as the Americans consider weapons reductions in Europe at the new Geneva START talks.

Certainly NATO, and especially its principal European members, have never seriously considered a nuclear-free defence of Europe as being either militarily credible or an example of effective deterrence against heavily conventionally-armed Warsaw Pact forces. Politically it has had no support in Washington and no studies of it have been made by NATO.

There is, of course, the argument that some nuclear weapons are always going to be necessary to keep the peace, and that raises the question of how many would be necessary for serious deterrence. If minimal deterrence between the superpowers was possible, nuclear proliferation would still be a major problem.

Whether the superpowers and the rest could ever agree on no nuclear weapons or on some minimum level makes it ever more urgent to develop assured verification procedures against cheating and an enforcement institution against those who break the nuclear rules. Gorbachev's acceptance of international on-site inspection, both in his January proposal and in the Stockholm confidence-building agreement, are hopeful signs. The idea that the UN Security Council, which includes the five major nuclear powers, could be the international control agency would be worth exploring, but would the five abandon their veto on nuclear weapons issues?

CONCLUSIONS

The Gorbachev initiative of January 15, despite its obvious propaganda value, its semi-political aims, and its utopian goal, faces us with the moral problem of whether we should try to negotiate, not just arms control, but some measure of disarmament, especially in the overburdened area of nuclear weaponry.

It is no panacea, but the plan does suggest new opportunities, if the West has the political will and patience to attempt to develop them, and if the Soviet Union, when it gets down to further negotiations, provides concrete proposals that match the Gorbachev vision.

The Soviet leader's ambitious disarmament programme is the most detailed of the Russian schemes to provide specific steps towards the reduction of nuclear arms. Gorbachev told the Soviet 27th Party Congress, in a lengthy and thoughtful discussion, that the Soviet Union intends "to work perseveringly" for the realization of this initiative, "regarding it as the central direction of our foreign policy for the coming years."

Aside from those in the Western alliance who are skeptical about the Gorbachev plan, there are skeptics in the Soviet hierarchy and in its military forces. Gorbachev, on whom so many Russians are pinning their hopes for economic change in the Soviet Union, must persuade these other elements in his society that constructive proposals for arms reductions can be productive and not weaken his country's security.

To do that, the Soviet leader requires a positive response from the other side, reflecting a Western willingness to test the sincerity of this new approach. Otherwise his call for "new thinking about the nuclear era" will be dismissed by the familiar Soviet hardliners as being based on "dangerous illusions" about the United States. They will point to the failure of this bold initiative as proof of the lack of desire on the part of the United States for any kind of control over its nuclear forces.

Seweryn Bialer argues that the genuine Soviet interest in a comprehensive strategic weapons agreement is "only secondarily dictated by domestic economic considerations. Far more significant are Soviet security concerns. These include the widening American lead in sophisticated technology, the accelerating American nuclear arms programme, and the tension and danger inherent in a new arms race." Especially there is the fear of the unknown, of what lies ahead with the grandiose Strategic Defence Initiative. "If such awesome security considerations are more important than economic considerations in the minds of new leaders," he concludes, "together they afford the United States the firmest foundation for potentially successful negotiations with the Soviet Union on strategic arms control."

If so, and the Icelandic summit would seem to confirm this, now would still appear to be a unique opportunity for the United States and the West to work at serious arms control negotiations, to debate thoroughly the necessity for SDI development, and to make, perhaps, some real steps towards disarmament.

NOTES

1. *The United Nations and Disarmament 1945-70*, United Nations, 1970.
2. Alva Myrdal, *The Game of Disarmament*, Pantheon Books, 1976, pp. 75-76.
3. Bloomfield, Clemens, Griffiths, *Khrushchev and the Arms Race*, M.I.T. Press, 1966, p. 25.
4. E.L.M. Burns, *Megamurder*, Pantheon Books, 1967, pp. 164-166.
5. Robin Ranger, *Arms and Politics, 1958-78*, Macmillan of Canada, Toronto, 1979, pp. 46 and 209.
6. Mikhail Gorbachev, Statement, 15 January 1986, Soviet Embassy.
7. Raymond L. Garthoff, "The Gorbachev Proposal and the Prospects for Arms Control," *Arms Control Today*, January/February 1986.
8. Stephen F. Cohen, "Sovieticus," *The Nation*, May 31, 1986, p. 750.
9. Seweryn Bialer, "Gorbachev's World," *Foreign Affairs*, Vol. 64, No. 3, 1985.

John R. Walker writes a column on international affairs for Southam News. From January to June 1986, he was a Fellow in the Public Programmes section of the Institute.

The views expressed in this paper are the sole responsibility of the author, and should not be taken to represent the views of the Institute and its Board.

Published by the Canadian Institute for International Peace and Security. Additional copies are available from the Institute: 307 Gilmour Street, Ottawa, Ontario, K2P 0P7.

Disponible aussi en français

Canadian Institute for
International Peace and Security
307 Gilmour Street
Ottawa, Ontario
K1P 0P7

Exposé

INSTITUT CANADIEN POUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALES

Numéro 11 Janvier 1987

LE DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE ET L'INITIATIVE GORBATCHEV

par John R. Walker

Le sommet de Reykjavik entre le chef soviétique Mikhail Gorbatchev et le président des États-Unis Ronald Reagan a confirmé de façon plus éclatante que jamais l'inquiétude suscitée à Moscou par la tournure de la course aux armements nucléaires et par l'orientation de l'Initiative de défense stratégique américaine (IDS). Le président Reagan a rejeté les concessions proposées en Islande par M. Gorbatchev parce qu'elles étaient subordonnées à la prétention soviétique de brider l'IDS. Mais ces concessions n'en étaient pas moins considérables et elles laissaient supposer que le numéro un soviétique était sincère en janvier 1986 lorsqu'il a dévoilé son vaste plan de désarmement nucléaire.

La rencontre de Reykjavik était une idée de M. Gorbatchev. Tout d'abord, il devait s'agir d'une séance préparatoire visant à fixer l'ordre du jour d'un grand sommet que les deux hommes avaient convenu de tenir à Washington, lors du premier sommet de Genève en 1985. Mais M. Gorbatchev a été plus loin en formulant des propositions portant sur toute une gamme de questions intéressant la maîtrise des armements. À son tour, le président Reagan a présenté de nouvelles contre-propositions qui, en dernière instance, ont toutes achoppé sur la question de la "guerre des étoiles".

Les deux dirigeants se sont prononcés pour la liquidation de tous les missiles de portée intermédiaire en Europe, les États-Unis demeurant toutefois autorisés à déployer 100 missiles de ce type sur le territoire américain, et l'Union soviétique, le même nombre à l'est de l'Oural. Ils ont également convenu de certaines mesures favorables à la vérification et décidé de "geler" le nombre des missiles de faible portée en Europe. Ils se sont mis d'accord pour limiter le nombre des ogives nucléaires à 6 000 et celui des vecteurs à 1 600 de part et d'autre. Enfin, ils se sont entendus sur la proposition américaine de conclure un accord en plusieurs étapes sur les essais nucléaires, avec pour première étape la vérification des traités existants et pour aboutissement un traité sur l'interdiction totale des essais nucléaires. Toutefois, des divergences sont apparues dans l'interprétation du traité de 1972 sur les missiles anti-missiles balistiques. Selon le président Reagan, la proposition de M. Gorbatchev tendant à confiner dans les laboratoires toute recherche sur les techniques anti-missiles postérieures à 1972—et ce pendant dix ans—aurait entraîné la fin de l'IDS.

Néanmoins, les deux parties affirment que toutes ces propositions restent sur la table des négociations. Il appartient maintenant aux négociateurs à Genève de voir s'il existe des terrains d'entente susceptibles de justifier la poursuite du processus des sommets américano-soviétiques.

LES APPELS AU DÉSARMEMENT, AU COURS DE L'HISTOIRE

Les milieux occidentaux ont réservé un accueil plutôt sceptique au plan de désarmement général et complet divulgué en janvier 1986 par le secrétaire général Gorbatchev. L'URSS, disait-on, marque un penchant pour les projets de désarmement grandioses et draconiens qui sont conçus pour faire impression sur le public mais qui ne sont ni pratiques ni réalisables.

À l'ère pré-atomique, c'est l'Union soviétique qui a pris le départ la première avec une proposition de "désarmement général et complet" présentée en 1927 par le commissaire adjoint aux Affaires extérieures, M. Maxim Litvinov, devant la Commission préparatoire du désarmement, à la Société des nations. La proposition a été suivie d'un projet de convention en 1928, mais les puissances occidentales l'ont finalement reléguée aux oubliettes.

À l'aube de l'ère nucléaire, lorsqu'on a créé l'Organisation des Nations-Unies en lui donnant pour mission de promouvoir la paix et la sécurité, ce sont les Américains, avec le plan Baruch, qui ont formulé la première proposition de désarmement nucléaire. L'Union soviétique n'a pas été longtemps en reste. Le 19 juin 1946, par l'entremise du ministre des Affaires étrangères Andrei Gromyko, l'URSS a révélé son propre grand dessein pour détruire tous les stocks nucléaires, mettre fin à la production dans ce domaine et prévenir toute violation future des ententes. Mais le climat de méfiance et de crainte qui régnait alors, nourri par l'empressement des deux camps à perfectionner leurs armes nucléaires, a d'office empêché tout accord.

Il a fallu attendre le 10 mai 1955 pour que les Soviétiques fassent une proposition de désarmement intégral enfin jugée "sérieuse" par les pays occidentaux. C'était un prélude éphémère à "l'esprit de Genève" qui s'est manifesté lors du sommet tenu à l'été de la même année.

Le 18 septembre 1959, devant l'Assemblée générale des Nations-Unies, Nikita Khrouchtchev a présenté une nouvelle grande initiative soviétique en vue du démantèlement de toutes les forces nucléaires et classiques. Il s'agissait d'un plan quadriennal à trois étapes qui, pour extravagant qu'il pût paraître, a contribué à donner une impulsion aux négociations pendant plusieurs années. Dès lors s'est amorcée, au chapitre des pourparlers sur la limitation des armements, une période fructueuse qui a duré jusqu'à la fin des années 1970. C'est ainsi que les deux Grands se sont engagés, dans le préambule de plusieurs traités remontant à cette époque, à rechercher le désarmement général et complet dans les domaines nucléaire et classique (le Traité de 1963 sur l'interdiction partielle des essais nucléaires, le Traité de 1971 sur le fond des mers, la Convention de 1972 sur les armes biologiques, le Traité de 1972 sur les missiles anti-missiles balistiques et deux traités qui n'ont pas été ratifiés, à savoir le traité de 1974 sur la limitation des essais nucléaires et le traité SALT II de 1979.) La notion de désarmement général et complet constituait un élément-clé du traité de 1968 sur la non-prolifération, même si les deux camps n'avaient pas encore pris de mesures en ce sens.

En fait, ce n'est qu'en 1983 après la rupture par les Soviétiques des pourparlers sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (INF) et sur la réduction des armements stratégiques (START) et après l'avènement de Mikhail Gorbatchev, le plus jeune dirigeant soviétique depuis des décennies, que les Russes sont revenus aux grandes propositions de désarmement pour favoriser la reprise des négociations avec les États-Unis.

En août 1985, les Soviétiques ont décrété un moratoire unilatéral sur les essais nucléaires jusqu'à la fin de la même année, et en septembre, ils ont soumis des propositions de grande envergure, dans le cadre des pourparlers sur la limitation des armements à Genève. En novembre a eu lieu la première réunion au sommet entre le président Ronald Reagan et le pouvoir soviétique—M. Gorbatchev en l'occurrence; les entretiens auront permis à tout le moins de rompre la glace entre les deux hommes et ont laissé entrevoir de nouvelles possibilités pour les négociations futures sur la réduction des armements. Le 1er janvier 1986, les Soviétiques ont prolongé leur moratoire.

LES PROPOSITIONS DE M. GORBATCHEV

Dans l'initiative qu'il a divulguée le 15 janvier 1986, le secrétaire général Gorbatchev a déclaré que l'Union soviétique proposait une démarche logique et graduelle en vue d'affranchir le globe de l'arme nucléaire dans les quinze prochaines années, c'est-à-dire avant la fin du siècle.

En précisant que, dès 1946, son pays avait été le premier à évoquer la nécessité d'interdire la production et l'emploi de l'arme atomique et à prôner l'exploitation pacifique de l'énergie nucléaire pour le bien de l'humanité, M. Gorbatchev a proposé un plan à trois étapes pour éliminer complètement les armes nucléaires.

Durant la première étape, qui s'échelonnerait sur les cinq à huit prochaines années, l'URSS et les États-Unis réduiraient de 50 p. 100 le stock de leurs armes nucléaires capables d'atteindre le territoire adverse. L'un et l'autre camps seraient autorisés à conserver un maximum de 6 000 ogives sur les vecteurs stratégiques restants. Parallèlement, les deux Grands renonceraient mutuellement à la mise au point, à l'essai et au déploiement d'armes spatiales de frappe. En outre, les États-Unis suivraient l'exemple de l'Union soviétique en décrétant un

moratoire sur les essais nucléaires et les deux pays exhorteraient les autres puissances nucléaires à leur emboîter le pas.

Toujours dans le cadre de la première étape, les superpuissances élimineraient leurs missiles de portée intermédiaire basés en Europe, dont les SS-20, du côté soviétique, et les missiles de croisière basés au sol et les missiles Pershing II, du côté américain. Par ailleurs, la Grande-Bretagne et la France s'engageraient à ne pas accroître leurs arsenaux nucléaires, tandis que les États-Unis promettraient de ne pas déployer de missiles stratégiques ni de missiles de portée intermédiaire sur le territoire d'un pays tiers.

Comme seconde étape, les "autres puissances nucléaires" s'engageraient, au plus tard en 1990, à geler le nombre de toutes leurs armes nucléaires et à amorcer, au cours des cinq à sept années suivantes, le retrait de leurs armes basées sur le territoire d'autres pays. Cette étape signalerait donc le début d'un processus de désarmement nucléaire multilatéral.

En même temps, les États-Unis et l'URSS poursuivraient les réductions convenues à la première étape et prendraient de nouvelles mesures destinées tant à supprimer les armes nucléaires de portée intermédiaire qu'à geler les forces nucléaires tactiques.

Après avoir réduit de 50 p. 100 le nombre de leurs lanceurs stratégiques, les États-Unis et l'URSS, suivis en cela de toutes les autres puissances nucléaires, élimineraient leurs armes nucléaires tactiques ayant une portée inférieure ou égale à 1 000 km. Par ailleurs, toutes les grandes puissances industrielles souscriraient obligatoirement à l'accord américano-soviétique visant l'interdiction des armes spatiales de frappe. Ensuite, tous les membres du "club" nucléaire s'entendraient pour mettre fin aux essais nucléaires.

Enfin, pour faire obstacle aux technologies militaires futures, il serait interdit, pour reprendre les propos de M. Gorbatchev, "de mettre au point des armes classiques fondées sur de nouveaux principes de la physique", à savoir des armes dont la capacité meurtrière "se rapprocherait de celle des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive".

Durant la troisième étape, qui commencerait au plus tard en 1995, toutes les armes nucléaires restantes seraient liquidées, et l'on proclamerait un accord universel aux termes duquel les nations du globe s'engageraient à ne plus jamais fabriquer de telles armes. "Au début de l'an 2000, il n'y aura plus d'armes nucléaires sur terre."

Faisant droit aux inquiétudes des Américains ou d'autres concernant la répugnance passée des Soviétiques à permettre une vérification appropriée dans le cadre des programmes de réduction des armements, M. Gorbatchev a déclaré que la destruction des arsenaux se ferait suivant un échéancier convenu pour chaque étape et que la vérification s'effectuerait grâce aux moyens techniques nationaux et à des inspections sur les lieux. "L'URSS, a-t-il dit, est prête à envisager l'adoption de toute autre mesure de vérification."

Pour résumer, le dirigeant soviétique a déclaré : "Nous proposons que l'humanité entre dans le troisième millénaire sans armes nucléaires, grâce à des accords mutuellement acceptables et strictement vérifiables."

M. Gorbatchev s'est efforcé de faire valoir les mérites de sa méthode pour éliminer les forces nucléaires, en dénonçant du même coup l'Initiative de défense stratégique de Ronald Reagan qui, aux dires de ce dernier, rendrait les armes nucléaires "impuissantes et désuètes" d'ici l'an 2010 peut-être. Au lieu de gaspiller les dix à quinze prochaines années en mettant au point de nouvelles armes spatiales très dangereuses, supposément destinées à rendre les armes nucléaires inutilisables, a soutenu le numéro un soviétique, ne serait-il pas plus raisonnable de commencer à réduire le nombre de ces armes, pour enfin les éliminer entièrement ?

Après avoir souligné qu'il s'adressait "au monde tout entier", M. Gorbatchev a formulé un certain nombre d'autres propositions aptes à favoriser la réduction des armements. Celles-ci pourraient être appliquées dans un avenir rapproché et appelleraient la participation de nombreux pays, outre les États-Unis et l'Union soviétique.

En rappelant qu'il avait ordonné un prolongement du moratoire soviétique sur les essais nucléaires et en réitérant son espoir que les Américains lui emboîteraient le pas à cet égard, M. Gorbatchev a plaidé pour une reprise des négociations trilatérales (entre l'URSS, les États-Unis et la Grande-Bretagne) en vue d'aboutir à un traité sur l'interdiction totale des essais nucléaires. Par ailleurs, il a dit souhaiter que des négociations sur une interdiction multilatérale de ce genre d'essais puissent s'engager dans le cadre de la Conférence de Genève sur le désarmement. "Nous affirmons catégoriquement, a-t-il répété, que la vérification ne pose pour nous aucun problème." Pour compléter sa gamme d'initiatives concernant l'interdiction des explosions nucléaires, M. Gorbatchev a donné l'assurance aux pays non alignés que l'Union soviétique était prête à ouvrir un

dialogue sur la modification éventuelle du Traité de 1963 sur l'interdiction partielle des essais nucléaires, afin que celui-ci couvre les essais souterrains et aussi ceux effectués dans l'atmosphère, dans les fonds marins et dans l'espace extra-atmosphérique.

Même s'il s'est insurgé contre la militarisation de l'espace, M. Gorbatchev n'a proposé aucun traité distinct sur les armes spatiales ou anti-satellites. Il s'est contenté de déplorer le programme de la guerre des étoiles et s'est prononcé en faveur de projets de grande envergure pour l'exploration pacifique de l'espace extra-atmosphérique par toute l'humanité.

M. Gorbatchev a soutenu qu'il était possible d'éliminer toutes les armes chimiques, avant la fin de ce siècle. Il a prôné l'élargissement des pourparlers à la Conférence de Genève sur le désarmement afin que soit conclue une convention prévoyant l'interdiction des armes chimiques, puis la destruction des stocks existants.

"Nous sommes disposés, a dit M. Gorbatchev, à dévoiler en temps voulu l'emplacement de toutes les entreprises produisant des armes chimiques et à fermer ces entreprises." Selon lui, les Soviétiques sont prêts à mettre au point des mécanismes pour démanteler la base industrielle pertinente, puis éliminer les stocks. Le tout se déroulerait sous un contrôle très strict prévoyant notamment des inspections sur les lieux par des observateurs étrangers.

M. Gorbatchev s'est également intéressé aux pourparlers de Vienne sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces, et à la Conférence de Stockholm, qui concerne le désarmement et les mesures propres à accroître la confiance et la sécurité en Europe. Faisant observer que les bases d'un accord s'esquissaient enfin à Vienne, il a insisté sur le besoin de prévoir des mesures de contrôle appropriées pour valider tout engagement à limiter les forces à certains niveaux. Outre la mise en oeuvre de moyens techniques nationaux, il a proposé à cet effet d'établir des postes de vérification qui observeraient tout contingent militaire pénétrant dans la zone où les réductions s'opéreraient.

Quant aux pourparlers de Stockholm, M. Gorbatchev a dit qu'il était essentiel de réduire le nombre des troupes qui participent aux grandes manoeuvres militaires devant faire l'objet d'une notification en vertu de l'Acte final d'Helsinki. Mais pour M. Gorbatchev, la notification préalable aux grands exercices constituait la véritable pierre d'achoppement à cette conférence. À défaut d'un accord immédiat sur les composantes aériennes, terrestres et navales, il a proposé qu'on envisage une solution partielle englobant les forces terrestres et aériennes, quitte à reporter à la prochaine étape de la conférence toute décision sur les forces navales.

M. Gorbatchev a demandé directement aux Européens d'appuyer son initiative de paix. "L'Europe, a-t-il précisé, a une mission spéciale à remplir, à savoir rebâtir l'édifice de la détente." Il a félicité les Européens, les Canadiens et les Américains du rôle qu'ils ont joué dans l'établissement de la "nouvelle mentalité" ayant débouché sur l'Acte final d'Helsinki.

M. Gorbatchev a déclaré que son initiative de désarmement visait également à garantir la sécurité en Asie, mais qu'il ne fallait pas la subordonner au règlement des "conflits prétendument locaux" en Asie ou ailleurs. Il a toutefois laissé entendre que les économies budgétaires attribuables à la mise en oeuvre de son vaste programme libéreraient d'importantes sommes pour aider au développement des pays du tiers-monde. Par cette remarque significative, M. Gorbatchev faisait allusion à la Conférence internationale sur le désarmement et le développement, qui devait avoir lieu à Paris pendant l'été de 1986, mais que l'on a reporté à une date indéfinie.

M. Gorbatchev s'est étendu sur le caractère fondamental de la paix et du désarmement dans la politique étrangère soviétique. "Les propositions soviétiques, a-t-il affirmé, placent l'URSS et les États-Unis sur un pied d'égalité. Ces propositions ne sont pas une ruse pour dérouter l'autre camp. Nous proposons tout simplement que l'Est et l'Ouest s'engagent ensemble sur la voie de la responsabilité et du bon sens."

OPINION

Le numéro un soviétique, pour qui l'époque contemporaine constitue un tournant décisif dans l'évolution de son pays et du monde moderne, a dressé une liste de propositions inattendues et beaucoup plus explicites qu'à l'accoutumée en faveur du désarmement mondial. Quels objectifs poursuit-il ? Si l'on accorde foi à ses paroles, M. Gorbatchev semble vouloir sincèrement mettre fin à la course aux armements nucléaires. Il reconnaît que l'énergie atomique, gage de progrès pour l'humanité, risque aussi d'entraîner sa perte. L'accent qu'il a mis dans sa déclaration sur la nécessité de faire cesser les essais nucléaires, l'importance nouvelle qu'il accorde à la vérification et à l'inspection, la préoccupation évidente que suscite chez lui l'Initiative de

défense stratégique (dont le corollaire est un accroissement des forces nucléaires offensives soviétiques), voilà autant de signes attestant que le pouvoir soviétique s'inquiète des conséquences d'une reprise de la course aux armements entre les superpuissances.

Il est utile de souligner ici que la démarche soviétique à l'égard de la limitation des armements s'est infléchie au cours des dernières années. Dans les traités SALT I et ABM conclus au début des années 1970, les détails techniques étaient réduits au minimum, ce qui traduisait chez les Soviétiques une répugnance à lever le voile sur leurs forces armées ou à autoriser une quelconque entrave à l'essor de leur technologie. Mais les modalités du traité SALT II de 1979 et le contenu des propositions formulées en 1985 témoignent d'une certaine disposition à ne plus mettre les éléments techniques entre parenthèses : on serait justifié de conclure que les Soviétiques s'intéressent davantage à la recherche de contraintes réalistes.

Toutefois, il faut se garder d'oublier que les Soviétiques, comme l'a fait remarquer Robin Ranger, ont jusqu'à présent toujours insisté sur l'aspect politique plutôt que sur l'aspect technique de la stabilité stratégique dans leur façon d'aborder la limitation des armements et le désarmement.

Ainsi, M. Gorbatchev parle de la nécessité d'assainir la situation internationale et de renverser les tendances négatives et antagonistes qui se sont déclarées au cours des dernières années. Il veut réanimer la détente en incitant les pays européens à raviver l'esprit de compromis qui en était le ressort. Le fort appui que Moscou a accordé aux mouvements pacifistes européens à l'époque du déploiement des missiles de croisière et des missiles Pershing II par l'OTAN a sans doute produit des résultats contraires à ceux escomptés, mais les Soviétiques espèrent peut-être toujours que le poids de la diplomatie européenne détournera le président Reagan de son programme de l'IDS. Par ailleurs, les propositions soviétiques ont pour mérite d'ouvrir une voie moins coûteuse et plus raisonnable vers le désarmement nucléaire que la "guerre des étoiles".

Il semble aussi que les propositions de M. Gorbatchev aient des objectifs sur le plan de la politique interne. Elles ont été mises en vedette au 27e Congrès du Parti, et la presse soviétique a déclaré qu'elles constituaient dans l'ensemble un "document historique dans la lutte pour la paix". De toute évidence, il se peut que le programme de désarmement soit destiné à prévenir un accroissement militaire coûteux, réplique que rendrait nécessaire la mise en oeuvre de défenses stratégiques par les Américains. Une telle éventualité entraînerait d'énormes dépenses et pourrait ruiner les plans de réforme économique sur lesquels M. Gorbatchev et son nouveau régime fondent de si grands espoirs.

Comme dans tous les échanges récents entre les deux Grands, on sent ici encore le besoin de marquer des points dans la guerre de la propagande. N'étant pas parvenu à remporter la bataille rhétorique quant à l'imputation du tort dans la rupture des pourparlers START, le nouveau régime soviétique semble décidé à s'imposer, aux yeux de tous, comme étant le camp le plus empressé à négocier. Chose certaine, le vaste plan de désarmement prôné par M. Gorbatchev était à ce point inattendu que les Américains ont été pris au dépourvu. Peut-être M. Gorbatchev voulait-il profiter de la moindre survivance de "l'esprit de Genève" encore présente au sommet. Toujours est-il que pour produire un effet maximum sur l'opinion mondiale, il a divulgué son plan au début de "l'Année internationale de la paix" (ONU), période qui coïncidait aussi avec la reprise des pourparlers de Genève. Malgré le scepticisme de certains milieux gouvernementaux et médiatiques en Occident—le secrétaire général de l'OTAN Lord Carrington a qualifié les propositions de nébuleuses—, l'initiative de M. Gorbatchev a mérité les éloges publics de spécialistes occidentaux reconnus.

À la différence du plan Khrouchtchev, les propositions de M. Gorbatchev se limitent presque entièrement à la liquidation des armes nucléaires. Celles-ci sont considérées comme étant la principale menace pesant sur l'humanité, sur la sécurité de l'Union soviétique et sur l'expansion du communisme. Quant à la réduction des forces classiques, M. Gorbatchev semble prêt à miser sur le processus de négociation, car il sait que le désarmement intégral relève encore de l'utopie.

L'échéancier de M. Gorbatchev est beaucoup plus réaliste que celui envisagé par M. Khrouchtchev (quatre ans seulement), et son plan est plus élastique. Ainsi, aucune des étapes n'est liée à la signature d'un traité final, et chacun des domaines concernés—l'interdiction des essais nucléaires ou les euro-missiles par exemple—peut faire l'objet de négociations distinctes. Dans toutes ses propositions, M. Gorbatchev réitère que son pays est disposé à permettre des inspections ouvertes et des procédures de vérification réalistes dans le cadre de tout accord conclu. Ce changement est le bienvenu et mérite qu'on s'y attarde.

Il est ironique de constater que certaines des idées avancées par le dirigeant soviétique s'apparentent

de près à des positions que défendaient jadis les Américains. Paul Warnke, ancien négociateur en chef des États-Unis pour la limitation des armements, a fait remarquer comme d'autres que l'offre soviétique prévoyant une réduction marquée (50 p. 100) des missiles stratégiques intercontinentaux et la liquidation totale (option zéro) des euromissiles fait plus ou moins écho à d'anciennes propositions de l'administration Reagan, tandis que la recherche d'une interdiction totale des essais nucléaires et l'opposition à toute forme de défense stratégique rappellent la position américaine des années 1970.

Dans certains domaines, c'est M. Gorbatchev qui, à première vue, donne l'impression de vouloir faire un effort supplémentaire. Il a prolongé de trois mois le moratoire soviétique unilatéral sur les essais nucléaires (un nouveau prolongeent est intervenu après la catastrophe de Chernobyl), alors que les États-Unis poursuivent toujours leurs essais. Les Américains objectent que ces essais sont nécessaires à la réalisation de l'Initiative de défense stratégique et à la modernisation de leurs forces nucléaires, en attendant que celles-ci deviennent véritablement désuètes ou qu'elles soient interdites aux termes d'un traité bilatéral.

Autre exemple : M. Gorbatchev se dit maintenant prêt à envisager la suppression des missiles de portée intermédiaire basés en Europe, indépendamment de la question posée par l'Initiative de défense stratégique; seules les réductions d'armes stratégiques sont liées dans son esprit à l'interruption de la guerre des étoiles. Pourtant, au sommet de Reykjavik, M. Gorbatchev faisait de l'abandon du programme IDS un préalable au démantèlement des INF ainsi qu'à son acceptation éventuelle d'une interdiction partielle des essais nucléaires.

La proposition de M. Gorbatchev tendant à réduire de 50 p. 100 le nombre des lanceurs intercontinentaux et à limiter celui des ogives à 6 000 recèle une autre concession, puisque les forces nucléaires américaines déployées en Europe n'y sont plus assignées à la catégorie des armes stratégiques. (Les Américains ont toujours maintenu que leurs avions à moyenne autonomie basés sur terre et sur porte-avions ne pouvaient être définis comme étant des systèmes d'armes "stratégiques".) À Reykjavik, le président Reagan s'est prononcé en faveur de cette limitation.

Par son initiative du 15 janvier, M. Gorbatchev a également modifié les propositions concernant les INF que l'URSS avait présentées antérieurement à Genève. En effet, Moscou avait toujours soutenu qu'en dernière instance, les forces soviétiques de portée intermédiaire en Europe ne devaient pas être inférieures aux forces nucléaires réunies de la France et de la Grande-Bretagne. Mais M. Gorbatchev a déclaré que l'URSS était désormais favorable au démantèlement de toutes les INF soviétiques et américaines. Les armes nucléaires françaises et britanniques pourront même demeurer en place durant ce processus, à condition que les deux pays européens s'abstiennent d'accroître leurs forces de frappe respectives. Les Soviétiques n'insistent donc plus pour que les missiles nucléaires britanniques et français soient pris en compte dans le calcul des forces eurostratégiques visées par les négociations.

Une des réserves émises par les États-Unis à l'égard de cette partie du plan concerne l'absence de toute mention des SS-20 mobiles basés en Asie. Les engins de ce type stationnés dans la péninsule de Kamtchatka peuvent atteindre des cibles en Alaska et à Hawaï, ainsi que les bases américaines au Japon et en Corée du Sud. En outre, ils pourraient être redéployés en Europe dans l'éventualité d'une crise; cette mesure exigerait cependant un certain temps, car en vertu de sa proposition prévoyant l'élimination de tous les missiles de portée intermédiaire sur le territoire européen, l'URSS aurait déjà démantelé l'infrastructure de mise en batterie des SS-20 mobiles. Au sommet de Reykjavik, M. Gorbatchev a fait droit à cette objection en proposant de limiter à 100 le nombre d'ogives déployées sur SS-20 en Asie soviétique, les États-Unis étant autorisés en contrepartie à conserver le même nombre d'ogives de portée intermédiaire, mais sur le continent américain seulement.

On a soulevé une autre objection. En effet, la France et la Grande-Bretagne sont en train de MIRVer leurs missiles dans le cadre d'un programme de modernisation qui, dans les années 1990, devrait aboutir à une multiplication par quatre ou cinq du nombre de leurs armes nucléaires respectives. Or, il est peu probable que la France ou la Grande-Bretagne soient disposées à interrompre ce processus avant que les superpuissances aient pratiqué des coupures réelles dans leurs propres forces stratégiques. Qui plus est, M. Gorbatchev souhaiterait imposer la condition que les États-Unis ne transfèrent aucun missile de portée stratégique ou intermédiaire à une puissance tierce. Les Américains ont objecté que cela empêcherait la vente des nouveaux missiles Trident à la Grande-Bretagne ainsi que le redéploiement de tout missile de croisière ou missile Pershing sur le territoire d'autres pays. À Reykjavik, les missiles britanniques et français ont été exclus des accords conclus.

Par delà toutes ces considérations, un problème fondamental demeure : comment définir les activités de recherche "admissibles" dans le cadre de l'IDS. Chaque fois qu'ils ont évoqué la nécessité de renoncer bilatéralement à la mise au point, à l'essai et au déploiement de ce qu'ils appellent des "armes spatiales de frappe", les Russes ont employé les deux vocables "mise au point" et "création". Peut-être s'agissait-il d'une simple nuance sémantique ? Toujours est-il que dans la version russe originale du Traité ABM, à l'article V, on retrouve l'équivalent du verbe "créer". L'article V stipule que "chaque partie s'engage à ne pas réaliser, essayer ou mettre en place de systèmes anti-missiles ou d'éléments de tels systèmes qui soient basés en mer, dans l'air, dans l'espace ou sur des plates-formes terrestres mobiles" (sic). Le traité n'offre aucune définition précise du mot "recherche", ni même du mot "élément".

Aux États-Unis, cette question porte à controverse. Gerard C. Smith, qui était le principal négociateur américain pour le Traité ABM, affirme catégoriquement : "Notre intention n'était pas de faire en sorte qu'on puisse mettre au point ou essayer, sans violer le traité, une quelconque technologie susceptible de servir à des systèmes spatiaux anti-missiles." Mais des représentants de l'administration Reagan, comme Kenneth Adelman, chef de la *US Arms Control and Disarmament Agency*, défendent l'optique contraire et soutiennent qu'à l'issue d'un examen approfondi de tous les documents se rattachant aux négociations ayant abouti au traité, on est forcé de conclure que la recherche, les travaux de mise au point et les essais dans le cadre de l'IDS sont admissibles suivant l'interprétation américaine. Dans la capitale islandaise, M. Gorbatchev a maintenu qu'il fallait confiner aux laboratoires tout essai de composantes spatiales destinées à un système de défense anti-missiles balistiques. Par ses propos, il sous-entendait que les ambiguïtés du Traité ABM avaient besoin d'être éclaircies.

Si l'initiative Gorbatchev et les propositions de désarmement qui la composent ont pour but principal de mettre fin, coûte que coûte, au programme IDS, alors elle risque fort de ne pas aboutir, à plus forte raison si les Soviétiques et les Américains ne parviennent pas à s'entendre sur la nature des recherches admissibles en vertu du Traité ABM, ou s'ils ne s'accordent pas tout du moins pour modifier ce dernier en vue d'autoriser certains types de recherches.

Enfin, avec le plan Gorbatchev, l'Alliance occidentale se trouve confrontée à la question de savoir si elle peut vraiment se passer de l'arme nucléaire. En Europe de l'Ouest, la proposition de M. Gorbatchev préconisant le retrait de tous les euromissiles a déjà fait ressurgir de vieilles angoisses. On redoute ainsi un "découplage" entre l'Europe de l'Ouest et une Amérique qui hésiterait à employer son arsenal stratégique pour défendre ses alliés par crainte de représailles soviétiques contre le territoire continental des États-Unis. On s'inquiète aussi de ce que les pays européens (sauf la France et l'Angleterre, durant la première étape) n'auraient plus qu'un arsenal classique pour décourager toute attaque de la part des forces du Pacte de Varsovie, qu'ils estiment numériquement supérieures. Enfin, on a peur que les Russes, même s'ils retiraient tous leurs SS-20 d'Europe, braquent quelques-uns de leurs missiles stratégiques intercontinentaux sur des cibles européennes.

Dans les milieux gouvernementaux des deux bords de l'Atlantique, on se demande si les peuples européens sont prêts à renoncer en partie à leur haut niveau de vie afin de permettre la mise sur pied de forces classiques qui seraient susceptibles de dissuader l'URSS et ses alliés d'attaquer, sans qu'on doive recourir à l'arme nucléaire.

Mais le plan de M. Gorbatchev soulève une question encore plus fondamentale : pourra-t-on jamais enfermer à nouveau le génie nucléaire dans sa lampe ? Nos connaissances de l'énergie atomique étant acquises pour toujours, pourra-t-on jamais trouver des procédures de vérification assez parfaites pour garantir qu'aucun pays ne garde ses bombes sous cape tandis que toutes les autres nations détruisent les leurs ?

C.G. Jacobsen, chercheur émérite à l'Institut international de Stockholm de recherche sur la paix (SIPRI), a déclaré ce qui suit au sujet de l'initiative Gorbatchev :

"Le génie nucléaire est sorti une fois pour toutes. Détruire tous les stocks risquerait d'être une entreprise naïve et suicidaire. Nous devons briser l'élan de la course aux armements, mettre fin aux déploiements en territoires avancés, rallonger les délais d'alerte et diminuer notre sujétion à l'ordinateur. Nous avons besoin de réduire les arsenaux redondants, les arsenaux dont la taille dépasse les seuls besoins de la dissuasion et qui provoquent la crainte et l'instabilité. Nous devons réduire les stocks d'armes. Mais le désarmement est impensable, tant que les mentalités n'auront pas subi une véritable mutation, à l'Est comme à l'Ouest. Dans le monde d'aujourd'hui, le rêve de M. Gorbatchev, tel le chant des sirènes dans la mythologie grecque, est un appel au péril plutôt qu'à la sûreté."

L'inédit, c'est que les deux Grands commencent à envisager sérieusement une réduction de 50 p. 100 du nombre de leurs armes stratégiques, idée qui aurait été inconcevable il y a cinq ou six ans. Les arsenaux comporteraient donc certains éléments redondants dont la suppression ne compromettrait en rien la "posture" militaire de l'un et de l'autre camp.

Parallèlement, on aurait de bonnes raisons de supposer que l'évolution de la technologie et de la stratégie suscite des craintes d'ordre militaire autant que politique. Le plan relatif à "l'attaque de seconde vague" en Europe, la doctrine américaine concernant la "bataille aéro-terrestre" et leur répercussion éventuelle sur la stratégie de l'adversaire sont au coeur d'un débat nourri. La mise en batterie des missiles Pershing a rogné considérablement sur le temps de réaction : désormais, les autorités n'ont plus que de six à dix minutes pour prendre leurs décisions, et cela soulève de graves inquiétudes. Le fait que les armes modernes ainsi que les systèmes spatiaux de reconnaissance et de communications soient à ce point assujettis à l'ordinateur nous oblige à nous demander de toute urgence si les délais et les données dont les chefs politiques disposent pour prendre leurs décisions et commander en temps de crise leur suffisent pour agir en toute connaissance de cause.

Mais il y a des mentalités militaires aussi bien que politiques dont il faut tenir compte dans l'analyse de propositions aussi radicales que celles de M. Gorbatchev. La démarche essentiellement offensive de la pensée militaire soviétique d'une part, et le principe du recours éventuel à une première frappe qui se dessine toujours en filigrane de la stratégie des États-Unis comme appoint des forces classiques américaines en Europe d'autre part, risquent de se poser en obstacle à un désarmement aussi vaste que celui proposé ici. Dans les milieux militaires de l'OTAN, aucun signe extérieur ne laisse supposer qu'un débat sérieux se déroule sur la possibilité d'opter pour la dissuasion dite minimale comme solution politiquement ou militairement réalisable à l'heure actuelle. Et il est certain que les instances militaires soviétiques se sont beaucoup plus préoccupées, ces dernières années, d'accroître leurs forces nucléaires et classiques que de chercher à redéfinir le seuil de dissuasion.

La préférence que marquent les autorités militaires de l'OTAN pour le statu quo tant que les Américains n'exprimeront aucune volonté de changement ressort nettement dans une situation qu'a vécue l'amiral canadien Robert Falls. En 1983, alors qu'il présidait le comité militaire de l'OTAN, l'amiral Falls s'est attiré des reproches sévères pour avoir déclaré publiquement que l'Alliance pourrait se débarrasser d'un grand nombre d'armes nucléaires inutilisables et qu'elle pourrait même réduire unilatéralement de 50 p. 100 son arsenal nucléaire, sans pour autant affaiblir ses défenses.

Il faut également compter avec un autre problème politique, à savoir que l'Europe de l'Ouest craint un "découplage" entre elle et les forces stratégiques américaines. C'est en partie pour apaiser ces craintes que les États-Unis ont décidé en 1979 de déployer les missiles Pershing et les missiles de croisière, mesure qui a provoqué de graves dissensions au sein de l'Alliance. Et maintenant que les Américains envisagent certaines réductions de leurs forces en Europe dans le cadre des nouveux pourparlers START à Genève, la question du "couplage" est revenue sur le tapis.

Il est certain que les pays de l'OTAN, et notamment les principaux alliés européens, n'ont jamais sérieusement envisagé une défense non nucléaire de l'Europe comme étant une solution valable sur le plan militaire ou un moyen de dissuasion efficace contre les forces classiques puissamment armées du Pacte de Varsovie. Ce raisonnement n'a trouvé aucun appui politique à Washington, et n'a fait l'objet d'aucune étude par l'OTAN.

Bien entendu, d'aucuns soutiennent qu'un certain nombre d'armes nucléaires sera toujours essentiel si l'on veut préserver la paix. La question qui se pose alors est de savoir combien de ces armes il faudrait conserver pour garantir la dissuasion. Même si les superpuissances parvenaient à abaisser le seuil de dissuasion entre elles, la prolifération nucléaire demeurerait toujours un gros problème.

S'il existe la moindre possibilité que les superpuissances et les autres pays puissent un jour s'entendre pour liquider les armes nucléaires ou en ramener le nombre à un seuil minimal, il est d'autant plus impératif de mettre au point des procédures de vérification pour faire échec à la mauvaise foi et mettre en place des mécanismes qui permettraient de punir toute nation qui se déroberait au nouveau régime nucléaire. L'acceptation par M. Gorbatchev du principe des inspections multinationales sur les lieux, que l'on retrouve dans sa proposition de janvier et dans l'accord de Stockholm sur les mesures propres à accroître la sécurité, augure bien de l'avenir. Il y aurait peut-être lieu d'examiner l'idée que le Conseil de sécurité de l'ONU, auquel siègent les cinq grandes puissances nucléaires, puisse faire office d'organe international de réglementation. Encore s'agirait-il de savoir si les cinq renonceraient à leur droit de veto sur les questions relatives aux armes nucléaires ?

CONCLUSIONS

L'initiative dévoilée le 15 janvier par M. Gorbatchev, malgré son utilité évidente sur le plan de la propagande, malgré ses fins semi-politiques et son objectif utopique, nous met en présence du problème moral qui consiste à décider si nous devons essayer de négocier en vue d'aboutir non seulement à la maîtrise des armements, mais aussi à un certain désarmement, surtout en ce qui concerne les arsenaux nucléaires pléthoriques.

Sans être une panacée, le plan laisse entrevoir de nouvelles perspectives qui pourraient se concrétiser si l'Occident trouve la volonté politique et la patience voulues pour les explorer, et si l'Union soviétique, dans le cadre de négociations futures, dépose des propositions concrètes correspondant à la "vision" de M. Gorbatchev.

Le programme de désarmement ambitieux du dirigeant soviétique est le plus circonstancié de tous les projets russes tendant à la réduction des armements nucléaires. Au 27e Congrès du Parti communiste, dans le cadre d'une réflexion longue et soutenue, M. Gorbatchev a déclaré que l'URSS entend persévérer pour mener à bien cette initiative qui constituera l'axe principal de sa politique étrangère dans les années à venir.

Ce n'est pas seulement en Occident qu'on a accueilli le plan de M. Gorbatchev avec des sentiments mitigés. En effet, il y a aussi des sceptiques au sein de la hiérarchie politique et militaire de l'Union soviétique. M. Gorbatchev, sur qui tant de Russes fondent leurs espoirs pour la transformation économique de leur pays, doit persuader ces autres éléments que des propositions constructives de réduction des armements peuvent être productives sans pour autant compromettre la sécurité de l'URSS.

Pour cela, le numéro un soviétique a besoin d'une réponse favorable de l'autre camp; l'Ouest doit se montrer prêt à éprouver la sincérité de cette nouvelle démarche. En l'absence d'écho favorable, les inconditionnels du pouvoir soviétique rejetteront l'appel de M. Gorbatchev et l'accuseront de caresser des "illusions dangereuses" à propos des États-Unis. Ils citeront l'échec de cette initiative audacieuse comme preuve que les États-Unis n'ont pas la moindre intention de freiner l'accroissement de leurs forces nucléaires.

Seweryn Bialer soutient que le désir sincère des Soviétiques d'en arriver à un accord global sur les armes stratégiques n'est inspiré qu'en seconde instance par des considérations d'ordre économique. En effet, déclare-t-il, les facteurs touchant la sécurité de l'URSS sont beaucoup plus importants. Citons entre autres l'avance toujours plus marquée des États-Unis dans la technologie de pointe, l'accélération du programme d'armement nucléaire américain ainsi que la tension engendrée par une nouvelle course aux armements et le danger qu'elle suppose. Il y a surtout la peur de l'inconnu, de l'avenir qui est en train de se préparer avec l'Initiative de défense stratégique. Si ces facteurs-là sont encore plus critiques pour les nouveaux dirigeants de l'URSS que les facteurs d'ordre économique, de conclure M. Bialer, toutes ces considérations réunies offrent aux États-Unis les meilleurs chances de voir déboucher des négociations avec Moscou sur la limitation des armements stratégiques.

Si l'hypothèse de M. Bialer est exacte (et les débats du Sommet tendent à le confirmer), alors une occasion unique se présente aux États-Unis et aux pays occidentaux d'entamer des négociations sérieuses sur la limitation des armements, d'entreprendre un débat réfléchi quant à savoir s'il y a lieu de poursuivre l'IDS, et peut-être de progresser ainsi véritablement vers le désarmement.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

1. *The United Nations and Disarmament 1945-70*, Nations-Unies, 1970.

2. Alva Myrdal, *The Game of Disarmament*, Pantheon Books, 1976, pp. 75-76.

3. Bloomfield, Clemens, Griffiths, *Khrushchev and the Arms Race*, M.I.T. Press, 1966, p. 25.

4. E.L.M. Burns, *Megamurder*, Pantheon Books, 1967, pp. 164-166.

5. Robin Ranger, *Arms and Politics, 1958-78*, Macmillan of Canada, Toronto, 1979, pp. 46 et 209.

6. Mikhail Gorbatchev, Déclaration du 15 janvier 1986, Ambassade soviétique.

7. Raymond L. Garthoff, "The Gorbachev Proposal and the Prospects for Arms Control," *Arms Control Today*, janvier/février 1986.

8. Stephen F. Cohen, "Sovieticus," *The Nation*, 31 mai, 1986, p. 750.

9. Seweryn Bialer, "Gorbachev's World," *Foreign Affairs*, vol. 64, nº 3, 1985.

John Walker écrit une rubrique sur l'actualité internationale pour l'agence *Southam News*. De janvier à juin 1986, il a été membre associé dans la Direction des programmes publics de l'Institut.

Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires, prière d'écrire à l'Institut, au 307, rue Gilmour, Ottawa (Ontario) K2P 0P7.

Also available in English.